

上海市商务委员会 上海市发展和改革委员会 文件

沪商口岸〔2025〕198号

上海市商务委员会 上海市发展和改革委员会关于 印发《推动海关特殊监管区域深化改革转型升级 上海行动方案(2025-2027年)》的通知

各有关部门：

经市政府同意，现将《推动海关特殊监管区域深化改革转型升级上海行动方案(2025-2027年)》印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市商务委员会

上海市发展和改革委员会

2025年6月17日

（此件主动公开发布）

推动海关特殊监管区域深化改革转型升级 上海行动方案(2025-2027 年)

为推动我市海关特殊监管区域（以下简称“保税区域”）深化改革，提升其对全球贸易与供应链体系的支撑作用，结合《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》《上海市人民政府关于我市促进综合保税区高质量发展的实施意见》等文件要求，制定本方案。

一、工作目标

力争经过三年努力，各保税区域进一步实现功能定位清晰，产业特色明显，监管措施与产业功能匹配，智慧+信用+协同的监管机制高效，统筹发展和安全能力增强，在应对国际贸易大变局重塑新格局中发挥引领、示范、带动、辐射作用，成为上海“五个中心”建设中重要的功能型节点支撑，链接国内国际双循环和推动对外开放制度创新的作用进一步彰显。

二、主要任务

（一）实施功能转型升级行动

1. 支持外高桥保税区建设全球贸易在岸+离岸中心。巩固在内外贸一体化方面的特殊优势，围绕集成电路、生物医药、高端制造等产业发展国际贸易和保税业态，拓展自由贸易账户功能及应用场景，提升跨境资金结算便利度，推动货物贸易、服务贸易深度融合，打造上海国际贸易中心建设的主阵地。

2. 支持洋山特殊综合保税区（以下简称“综保区”）向综合性全功能特殊综保区转型。发挥高度开放的贸易制度优势和周边高端产业集聚优势，发展覆盖高端装备和现代物流领域的保税制造及维修、高能级航运服务、新型国际贸易、进口汽车检测维修、融资租赁、仓储分拨等多种业态，培育发展新动能，为我国综保区转型升级探索新路径。

3. 支持金桥、漕河泾综保区建设保税研发带动智能制造的专业型综保区。深化与周边区域产业融合，形成保税研发功能与产业链龙头企业发展的相互促进，金桥综保区重点拓展生命健康、高端装备等领域的研发、制造、测试等，漕河泾综保区重点拓展新一代电子信息、生物医药的研发与制造等。

4. 支持外高桥港、浦东机场综保区向特色鲜明、运转高效的口岸枢纽型综保区升级。发挥海运、空运口岸物流优势，发展大宗商品期货交割、生物医药、集成电路和高端消费品仓储分拨、融资租赁、跨境电商、保税维修等业态。

5. 支持松江、青浦、嘉定、奉贤综保区转型成为新业态赋能产业发展的多功能综保区。松江综保区在新一代信息技术、高端装备、医疗器械产业基础上拓展保税维修与再制造、检测认证、跨境电商和时尚消费品贸易等业态。青浦综保区围绕现代物流、高端装备制造、新一代信息技术等产业发展保税业态。嘉定综保区以汽车、赛车、传统经典车为重点，同步发展集成电路研发制

造、医疗器械保税维修等业态。奉贤综保区聚焦东方美谷特色产业，发展时尚消费品、绿色新能源、通用新材料。

6. 发挥上海自贸试验区制度创新引领带动辐射作用。推动自贸试验区内保税区域稳步扩大制度型开放，加强改革整体谋划和系统集成，推动全产业链创新发展。支持复制推广自贸试验区改革探索实践，持续深化自贸试验区联动区改革。

7. 支持保税区域优化布局。按照量质并举、以质为先原则强化对申请设立、调整等规划布局的统筹指导，探索建设科创特色综保区。

（二）实施产业提质升级行动

8. 建立重大项目导入机制。按照各保税区域功能定位，“一区一策”配套支持机制引导优质项目集聚。依托市、区两级招商引资协调机制，统筹共享项目资源，实现信息畅通和项目高效跟踪对接。

9. 推动国际分拨提质增量。用好仓储货物按状态分类监管区内直转、展览品转保税货物等业务模式，推动企业在保税区域同时开展保税、非保税、跨境电商等业务。推动保税货物跨区自由流转和共建技术交易网络。通过“联动接卸”加强长三角港口联动，依托国际航线资源优势扩大辐射半径。依托腹地新能源汽车产业优势拓展汽车零部件全球分拨新赛道。建立由政府主导的国际中转集拼公共服务信息化平台。建设离岸贸易创新实践区，提升跨境资金结算便利度。

10. 支持保税加工制造转型升级。吸引先进制造业和中高端消费类制造业落地，推动传统加工贸易转型。加强面向保税区域链主企业的专门服务机制，引导产业链加速拓展和提质升级。推动内外贸一体化，支持“同线同标同质”产品拓展国内市场。

11. 推动保税维修加快发展。推动更多新能源设备、航空器材、高端医疗器械等高附加值、高技术含量、符合环保要求的产品纳入综保区维修产品目录，支持保税区域企业“两头在外”集团自产出口产品的保税维修和境内境外多流向保税维修业务。探索保税维修产生的固废在国内处理的制度创新。拓展国际合作，吸引全球订单集聚。

12. 推动保税研发高质量发展。在国家部委支持的前提下，利用综保区“双线”监管优势，探索放宽生物医药类物品“一线”进入综保区监管标准的制度创新。支持科研物资、研发用途设备、数据和资金在保税区域高效便捷自由流动。支持外高桥、金桥、漕河泾等保税区域优化保税研发监管模式和研发服务基础设施。

13. 提升综保区跨境电商监管便利。升级跨区域区港联动作业模式，优化跨境电商出口业务监管流程，提高空运货物的安检流程便利和海运货物的集货流程便利。支持洋山、青浦、松江、奉贤、嘉定综保区探索跨境电商业务新场景，设计并先行先试便利化措施。在具备条件的综保区试点无人机送货等新场景。

14. 支持高价值商品保税展示交易业务发展。适时研究设立服务二手高端商品出口的权威第三方检验机构。探索二手高端商

品的知识产权保护规则应用机制创新。联动进博会等大型展会，促进“保税+会展”融合创新发展。推动“保税+金融”发展，推动有条件保税区域做大做强融资租赁、期货保税价格等业务。

（三）实施管理机制改革行动

15. 健全工作机制。建立健全市发展改革委会同市商务委、上海海关等部门统筹推进保税区域建设发展的工作机制，加强顶层设计和政策供给，协调解决重大发展问题，持续完善企业服务机制和信息交流机制。强化属地政府对保税区域规划建设主体责任，明确区级主管部门，优化区级部门与园区开发公司责任划分，完善区级层面跨部门问题协调解决机制。

16. 建立跨部门数智监管辅助平台。基于区块链+隐私计算，搭建保税区域数智监管辅助平台，实现企业与企业、企业与政府之间数据交换与共享，支持海关推动以嵌入式联网监管为核心、非必要无阻断的监管模式创新，探索建设“电子围网”，打造上海区块链应用和智慧口岸的示范应用场景。按需复制推广智慧海关特殊监管区域应用场景，优化完善海关监管流程，实施差异化、便利化智慧海关监管。

17. 探索优化“一线、二线”管理。贯彻风险管理、信用管理理念，依托洋山特殊综保区“径予放行”模式，探索进一步深化应用推动贸易便利化实践。支持企业依托系统开展预检验业务，提高二线出区效率。完善整报分出等业务创新，进一步便利保税区域企业融入国内市场。

18. 优化区内监管模式。支持符合条件的企业采取耗料清单式的海关账册管理模式。允许高信用企业自主核定货物耗用情况、自主核报。建立区内危废处理共享中心，降低环保合规成本。研究低危货物进入保税区域存储管理机制，研究设立公共危险品仓库。

19. 优化智慧监管系统。支持洋山特殊综保区建设“数字综保区”，推动监管流程再造。探索保税展示交易、跨境电商、售后维修、保税研发等业务场景的灵活物流监管方式。

20. 推动监管制度创新试点。支持企业非保税货物与保税货物同仓存储，支持进口舱单分拨、国际中转集拼、出口货物集拼、保税仓储物流等多业态同场作业。对轻微违规后及时改正且没有造成危害后果的企业免于处罚，允许高信用企业参与政策试点设计，增强政策灵活性。建立地方政府和属地海关合作支持的联合创新激励机制，鼓励企业自主申报创新业务需求。

（四）实施公共服务提升行动

21. 强化区域公共服务。推动各保税区域统筹园区和市、区两级企业服务资源，提供“一站式”政策咨询、合规培训、争议调解服务，确保企业诉求 24 小时内响应。鼓励保税区域与周边联动规划建设生活配套设施，优化发展硬件环境。发挥行业协会组织桥梁纽带作用。

22. 强化资源保障机制。按照各保税区域产业定位，优化规划空间结构布局和配套设施。支持企业根据生产和发展需要，在

符合相关管理要求前提下，按照商贸、物流、工业等产业部门协同意见，利用已建房屋融合发展生产和仓储物流功能。合理利用专项债，支持保税区域内产业用地收储。鼓励各保税区域平台企业通过收购闲置厂房和低效用地等方式实施盘活更新利用。

23. 强化政策扶持资金保障机制。按照国家和我市规定，统筹用好现代商贸流通体系试点专项资金、服务业发展引导资金、促进产业高质量发展资金等专项资金。支持物流仓储设施数智化绿色化建设、升级改造和模式创新。用好国家外经贸发展专项资金和市商务高质量发展专项资金，支持保税区域符合条件的企业拓展业务，支持外贸转型升级基地开展公共技术、展示展销、检验检测、信息提供、培训服务等配套服务，支持企业参加海关高级认证企业(AEO)认证。

24. 强化金融服务保障。支持符合条件的物流仓储设施项目发行基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)。推动金融机构与优质仓储企业合作发展仓单和存货质押融资等供应链金融服务。联合金融机构推出“保税信用贷”，支持技术转移机构凭信用评级获取跨境融资。探索建立政银企协作机制，支持保税区域企业降低因保证金业务产生的资金成本。支持金融机构扩大对保税区域符合条件的中小企业出口业务提供优惠利率贷款。支持出口信用保险机构为保税区域外贸企业开展保单融资业务。支持保税区域外贸企业通过“上海国际贸易单一窗口”向金融机构在线申请进出口相关信贷及贸易融资产品。

25.加强人才服务支持。引导专家学者参与保税区域发展和制度创新研究。支持保税区域定期组织企业参加全市人才交流活动。鼓励各保税区域围绕特色产业与我市各高校、各智库合作建设实验室、实训基地和孵化基地。

26.加强宣传引导。推动主要媒体及时宣传各保税区域发展成果和好经验、好做法，引导社会各方力量关注支持保税区域发展。